

序章

調査研究の目的と構成

1. 調査研究の背景と目的

(1) 調査研究の背景－現状と課題

① 公立文化施設への評価のあり方

地域住民の芸術文化に対する意識の高まりや住民ニーズの多様化が進む中で、公立文化施設は地域づくりの拠点として地域の芸術文化の振興に大きな役割を果たしている。しかし、近年の地方の厳しい財政状況により、公立文化施設の運営にあたっては、事業評価を導入し、施設の稼働率や集客数など、経済性、効率性の観点から数値評価を行う地方公共団体が見受けられる。

しかし、芸術文化は、人々の創造性を育み、表現力を高め、相互理解に基づく心豊かな地域づくりに資するものであり、新しい価値の創造につながるものである。それだけに、経済的数値評価によってのみ評価を行うことは適切ではなく、公立文化施設の設置目的、理念、当該地方公共団体の芸術文化振興ビジョン等を踏まえた総合的な政策評価の実施が課題である。

② 公の施設への指定管理者制度の導入

平成15年の地方自治法の改正により、公の施設の管理に指定管理者制度が導入され(平成15年9月2日に施行され、既存の施設については3年間に限り従前どおりの取り扱いが認められる)、株式会社やNPO法人等の民間事業者も「指定管理者」として公立文化施設の管理を代行することが可能になった。

しかし、民間事業者に任せるとした場合、公立文化施設の使命、地域の芸術文化の振興拠点としての位置づけに沿う方向での運営が必ずしも担保されないことが危惧されており、指定管理者制度の望ましい活用方策の検討が課題である。

(2)調査研究の目的

そこで、地方公共団体等が、地域における創造的で文化的な芸術活動のための環境づくりを進める上で参考となる指針、資料を提供するため、公立文化施設における政策評価のあり方等に関する専門的な調査研究を行う。

2. 調査研究の構成と内容

(1) 調査研究の構成

調査研究は2ケ年の継続調査とし、①公立文化施設に関する総合的な政策評価のあり方、②指定管理者制度の活用方策に関する提言を行う。

本年度(平成16年度)は、喫緊の課題である指定管理者制度の活用方策に重点をおいた検討を行った。平成17年度は、地域の公立文化施設や専門家等、関係者の意見等を踏まえ、公立文化施設に関する政策評価について、さらに掘り下げた検討を行う。

本年度(平成16年度)は、①アンケート調査、②事例調査、③専門家研究会という三つの手法で、調査・検討を行った。

(2) アンケート調査

本調査では、全国の公立文化施設(劇場・ホール、美術館)と、それら施設を設置した地方公共団体を対象に、公立文化施設における指定管理者制度及び評価の実施状況や課題についての概況を把握することを目的に、アンケート調査を実施した。(以下、公立文化施設向けの調査を「文化施設調査」、地方公共団体向け調査を「設置団体調査」という。)

調査の具体的な実施要領は次のとおりである。

① 調査対象の抽出方法

[文化施設調査]

- (財)地域創造が実施した「地域の公立文化施設に関する調査」(平成13年)(*1)による公立文化施設データ

*1:「地域の公立文化施設に関する調査」

平成12年11月に(財)地域創造が全国の公立文化施設を対象に実施した悉皆調査の結果を取りまとめたもの。回答施設件数は4,895件。

ベースから、施設の立地や規模、事業内容、組織体制などの条件を勘案し、対象施設を抽出した(*1)。

- 調査後に開館した公立文化施設、調査に回答のなかった公立文化施設(*2)については、上記データソースからの抽出条件と同様、施設の立地や規模、事業内容、組織体制などの条件を勘案し、対象施設を抽出した。

[設置団体調査]

- 上記条件で抽出した公立文化施設を設置した地方公共団体の文化施設所管部署を抽出した。
- また、抽出条件にあてはまる文化施設がない都道府県、政令指定都市、県庁所在地については、文化振興所管部署を調査対象として加えた。
- したがって本調査は、すべての公立文化施設及び地方公共団体を対象とした網羅的なアンケート調査ではない。

② アンケート調査対象の母数

- 上記の抽出方法により、アンケート調査の対象とした公立文化施設、及び地方公共団体の件数は次のとおりである。

[文化施設調査] 446件(劇場・ホール:300件、美術館:146件)

[設置団体調査] 353件(*3)

③ アンケート調査の実施時期、方法

- 調査の実施時期:平成16年7月27日～8月10日
- 調査の方法:郵送配布、郵送回収

④ アンケート有効回答数、回収率

- 調査票の有効回答数と回収率は次のとおり。

対 象		有効 回答数	回収率
[文化施設調査]	公立文化施設(計)	302	67.7%
	劇場・ホール	210	70.0%
	美術館	92	63.0%
[設置団体調査]	地方公共団体	220	62.3%

*1: 具体的には、劇場・ホール、美術館それぞれに、次の条件を設定し、すべてに該当する施設を抽出した。

[劇場・ホール]

- 常勤職員がいる
- (常勤職員のうち)プロパー職員がいる
- 事業部門に職員がいる
- 年間5件以上の自主事業を実施している
- 普及(アウトリーチ)事業を実施している

[美術館]

- 常勤職員がいる
- 学芸員がいる、または学芸部門に職員がいる
- 年間3件以上の企画展を実施している
- 普及(アウトリーチ)事業を実施している

*2: データベースに掲載されていない文化施設については、地域創造レターや雑誌等の地域創造発行の出版物、「全国公立文化施設名簿」(公立文化施設協会発行)のほか、ホームページ等をチェックし、抽出した。

*3: 複数の文化施設を設置している地方公共団体では、劇場・ホールは文化振興課、美術館は教育委員会といったように、施設の種類により所管部署が異なる場合がある。その場合は、1団体で複数の所管部署にアンケート票を送付した。また、1つの所管部署で複数施設が調査対象となっている場合は、依頼状に対象となる施設名と便宜上付与した施設番号を記載し、施設ごとに回答が異なる質問項目には、回答とともに施設番号を記載する形式とした。

⑤ アンケート調査の項目

- 文化施設調査、設置団体調査それぞれ、
 - 公立文化施設に関する評価の実施状況、評価の考え方や今後の課題
 - 指定管理者制度の実施状況、実施方針や今後の課題
 - 文化行政、あるいは文化施設の目的や方針等を明文化した文書の有無

などに関する質問項目を設定した。なお、アンケート調査項目の詳細は、巻末の参考資料「アンケート調査票及び単純集計結果」を参照されたい。

⑥ アンケート調査の集計手法

- 本調査の集計にあたっては、回答内容の特徴が顕著に出ると考えられる項目をクロス集計の基本分析軸として設定した。基本分析軸は次のとおりである(*1)。

[文化施設調査]

分析軸		サンプル数	
		件数	%
全体		302	100.0
施設の種類の	劇場・ホール	210	69.5
	美術館	92	30.5
運営形態	直営	106	35.1
	委託(*2)	196	64.9
設置団体の種類の	都道府県	91	30.1
	政令指定都市	25	8.3
	市区	139	46.0
	町村	47	15.6

[設置団体調査]

分析軸		サンプル数	
		件数	%
全体		220	100.0
団体の種類の	都道府県	64	29.1
	政令指定都市	14	6.4
	市区	116	52.7
	町村	26	11.8

*1: ただし、政令指定都市、町村については、文化施設調査、設置団体調査とも母数が少ないため、クロス集計の結果は参考数値とされたい。

*2: 運営形態の「委託」には、指定管理者制度実施による「委任」も含む。

(3) 事例調査

アンケート調査で把握しきれない指定管理者制度の実施状況の詳細や課題、及び公立文化施設に関する評価の現状や課題を把握するため、事例調査を実施した。

事例調査先は、アンケート調査で既に指定管理者制度を実施、または平成16年度中に実施を予定していると回答のあった地方公共団体と、それら団体が設置した公立文化施設を中心に抽出、分類の上、設置団体の規模や地域にも配慮し、5ヶ所10団体を選定した(*1)。

事例調査の対象及びヒアリング項目は次のとおり。

① 調査対象

- 三重県／(財)三重県文化振興事業団(三重県総合文化センター)
- 島根県／(財)島根県文化振興財団(島根県民会館、島根県立美術館、島根県芸術文化センター・グラントワ)
- 横浜市／(財)横浜市芸術文化振興財団(磯子区民文化センター)
- 金沢市／(財)金沢芸術創造財団(金沢21世紀美術館、金沢市民芸術村)
- 松本市／(財)松本市教育文化振興財団(まつもと市民芸術館、松本市音楽文化ホール)

② ヒアリング項目

[地方公共団体]

- 指定管理者制度に関する基本的な考え方、方針
- 制度実施にあたっての現状での検討・留意事項
- 文化施設の評価の実施状況と方法
- 指定管理者制度及び評価に関する課題、今後の方向性

[文化施設(管理・運営団体)]

- 指定管理者制度に関する基本的な考え方、方針
- 指定管理者制度実施にあたって、施設側からみた留意点

*1: 事例調査先の選定にあたっては、抽出した団体および文化施設を「制度の実施状況」、「公募の有無」、「指定管理者の種類」の3つを主な選択要素とし、次の4グループに分類して選定した。

- ① 制度実施済み／公募／既存財団を指定
- ② 制度実施済み／非公募／既存財団を指定
- ③ 平成16年度以降実施予定／公募予定／民間事業者を含めて検討
- ④ 平成16年度以降実施予定／非公募予定／既存財団を指定予定

- 文化施設の評価の実施状況と方法
- 指定管理者制度及び評価に関する課題、公立文化施設が目指すべき今後の方向性

(4) 専門家研究会

本年度の調査では、アンケート調査や事例調査と並行して「専門家研究会」を設置し、調査手法や調査結果について専門的な観点から検討を行うとともに、報告書の取りまとめについての議論を行った。また、指定管理者制度とその関連制度について、勉強会を開催し、情報交換、情報共有を図った。

① 専門家研究会 委員(五十音順、敬称略)

- 逢坂恵理子(水戸芸術館現代美術センター芸術監督)
- 草加叔也(空間創造研究所代表取締役)
- 熊倉純子(東京芸術大学音楽学部助教授)
- 櫻井俊幸(小出郷文化会館館長)
- 田邊國昭(東京大学大学院法学政治学研究科教授)
- 中川幾郎(帝塚山大学法政学部教授)
- 橋本博幸(熊本県立劇場事務局長)
- 平田オリザ(劇作家、演出家、青年団代表、キラリ☆ふじみ芸術監督)
- 吉本光宏(ニッセイ基礎研究所芸術文化プロジェクト室室長)
＜オブザーバー＞
- 芳賀克男(総務省自治行政局行政課監査制度専門官)

② 検討テーマ

- 公立文化施設における指定管理者制度実施の意義、目的
- 指定管理者制度実施にあたっての留意事項
- 指定管理者制度と公立文化施設の評価の関わり
- 公立文化施設に対する評価実施にあたっての留意事項
- 指定管理者制度、評価、及び文化政策全般に関する課題や方向性 等

3. 報告書の構成

報告書の取りまとめにあたっては、指定管理者による文化施設運営を実施または検討している地方公共団体や、公立文化施設、及び管理運営財団等の参考に資するよう、アンケート調査、事例調査、及び専門家研究会の3つの手法の調査結果を横断的に整理・分析し、次の2部構成とした。

(1) 第Ⅰ部 調査の結果

第Ⅰ部では、調査の結果を次の3章からなる構成で取りまとめた。

① 第1章 指定管理者制度の実施状況と課題

第1章では、公立文化施設、それら施設の設置団体を対象とした2つのアンケート調査及び事例調査の結果等を中心に、指定管理者制度の実施状況、制度導入にあたっての考え方、及び公立文化施設や設置団体が抱える問題点や課題等を整理した。

② 第2章 指定管理者制度の実施に関する留意事項

第2章では、アンケート調査、事例調査の結果、及び専門家研究会での議論を横断的に取りまとめ、指定管理者制度の基本的な考え方、制度実施までの具体的な留意点、指定管理者による管理にあたっての考え方等を検討・整理した。

③ 第3章 公立文化施設における政策評価の基本的な考え方

第3章では、指定管理者制度と密接な関係にある公立文化施設の政策評価について、評価の意義や目的を整理するとともに、アンケート調査の結果から公立文化施設の評価の実施状況や課題を概観した。さらに、公立文化施設における評価のあり方に関する考え方を整理し、次年度の調査研究への足掛かりとした。

(2) 第Ⅱ部 委員からの提言

第Ⅱ部では、指定管理者制度と制度実施に関わる留意事項

について、専門家研究会の委員各位がそれぞれの立場から提言を行った。

なお、アンケート調査と事例調査におけるヒアリング内容の詳細は、[資料編](別冊)に取りまとめた。